

A IDEIA DA REGIONALIZAÇÃO NO DISCURSO ECONÓMICO E POLÍTICO DO 25 DE ABRIL

No traçado rápido das principais características do percurso da ideia de regionalização no post-25 de Abril são marcos decisivos a Constituição da República de 1976, a Lei das Finanças Locais de 1979 e a Constituição «revista» de 1982. Servir-me-ei deles para sintetizar e sistematizar a minha apresentação.

1. O PERÍODO IMEDIATO AO 25 DE ABRIL: UMA PERSPECTIVA DESCOORDENADA DE DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO

Seria difícil encontrar na história recente da sociedade portuguesa período mais rico e experiência mais vivida e praticada de desenvolvimento endógeno. Não será fácil encontrá-la, de resto, com determinação e fundamentação idênticas, em comunidades alheias. De paralelo, talvez a dinâmica adquirida noutras latitudes ou longitudes após os períodos de catástrofe que a miséria das guerras determina.

O libertar da opressão trouxe a mobilização dos esforços para a resolução dos problemas internos, de cuja gravidade havia já consciência. À ideia de liberdade vinha inteiramente associado o requisito de menores desequilíbrios, menores desigualdades, menos injustiça. Dir-se-ia que a liberdade só o poderia ser quando ninguém se sentisse envergonhado por ter escandalosamente mais (e por isso ser mais) do que o seu vizinho próximo ou distante. Onde, o assumir dos desequilíbrios e dos desfasamentos do processo de desenvolvimento; donde, o privilegiar dos problemas internos; donde, ainda, o envolvimento da maior parte na tentativa da sua resolução.

¹ Professor catedrático do Instituto Superior de Economia e membro do Conselho Científico da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Duas características sobressaíram das acções múltiplas desencadeadas: generosidade no envolvimento; descoordenação na actividade.

Atestam a *generosidade* um empenhamento praticamente geral e individualmente desinteressado. A «cidade» vai ao «campo» para participar na produção, para apoiar iniciativas, para lançar iniciativas novas. Na ânsia das mudanças estruturais dá-se atenção particular às infraestruturas, as mais básicas e fundamentais; tenta mesmo chegar-se à alfabetização.

Mas tudo de forma *descoordenada*: o esforço não é organizado. Assim, não só se geraria o desperdício, a abrandar o entusiasmo e a determinar frustrações, como, na forma de fazer, se minimizavam cuidados básicos a remeter por vezes os «beneficiários» da generosidade ao papel não tanto de actores como de espectadores e de críticos. Não se estava, obviamente, preparado para levar por diante de modo eficaz o processo de desenvolvimento endógeno; estava-se, sem dúvida, entusiasmado e ansioso em desencadeá-lo, da maneira desajeitada como a espontaneidade dos processos generosos em regra o fazem.

Da falta de coordenação veio a ressentir-se a mesma generosidade, que abrandaria fatalmente; nessa falta de coordenação, se apoiaram reacções diversas; dela se retiraram «aproveitamentos». Mas a falta de coordenação trouxe ainda consigo «descuidos» graves de que o processo não mais se ressarciria: as nacionalizações do 11 de Março quase se tornariam um fim em si mesmas, nada se fazendo para as colocar ao serviço do desenvolvimento endógeno. Ingenuidade que levasse a admitir ser automática a sua adequação a tais fins? A verdade é que as nacionalizações, nalguns casos, quase se revelaram contra o desenvolvimento regional.

Numa avaliação necessariamente breve e, pelo menos por isso, precária, tem de considerar-se a generalidade das acções deste período como a maior e a mais espontânea demonstração de um processo de desenvolvimento endógeno; também como oportunidade única para o seu desenrolar integral e genuíno. Mas a descoordenação «matou» a generosidade, deu pretexto a reacções, permitiu aproveitamentos.

Os ganhos resultantes do exercício estarão nalguma efectiva redução das desigualdades, com repercussões de nível social positivas: uma melhoria e uma tendencial igualização das pensões, uma melhoria e uma igualização tendencial dos salários, aspectos que, curiosamente, têm sido contra — ou pelo menos não

necessariamente a favor — da gestão das vantagens comparativas regionais. As perdas são fundamentalmente os custos da descoordenação, em que justo é salientar os de natureza psicológica que não só se repercutem numa retoma difícil da generosidade dispendida como nalguma descrença, e até degradação dos conceitos e potencialidades do desenvolvimento endógeno.

2. A CONSTITUIÇÃO DE 1976

A Constituição da República de 1976 representa o primeiro grande marco organizativo da vida portuguesa do post-25 de Abril.

Do ponto de vista conceptual, com ela surge a primeira possibilidade de institucionalização de um modelo de desenvolvimento *adequado* — e adequado porque parte da realidade nacional e porque privilegia a dimensão interna dos problemas que afectam a comunidade portuguesa.

A Constituição, com efeito, desenha o «modelo» de forma a um tempo esclarecedora e esclarecida. Parece que, para alguns, ela terá ido longe demais na explicitação; mas num país onde se tem demonstrado com demasiada frequência a incapacidade do Poder Central para tomar decisões, parece que seria sempre de bem apreciar que a Lei Fundamental se tenha adiantado deixando inequivocamente expressos os *objectivos* do desenvolvimento, a *estratégia* a adoptar e algumas das políticas de base que lhe devem dar execução.

De forma mais concreta, é clara na Constituição a definição de um projecto político que aponta o *desenvolvimento* como fim, como objectivo de longo prazo da sociedade portuguesa, em que o crescimento é remetido, simplesmente, para o papel de instrumento que correctamente sempre lhe caberá; e o objectivo *desenvolvimento* não vem afirmado de forma simplesmente genérica, como manifestação de intenção, porque surge explicitado claramente, concretamente e objectivamente em *acesso* — acesso aos equipamentos e às condições de vida que garantam a satisfação das necessidades básicas.

Mas a Constituição foi mais longe e apontou políticas prioritárias que hão-de dar vida à estratégia. Focalizou-as na descentralização e na desconcentração como objectivos intermédios; e institucionalizou o *plano* como instrumento de regulação da vida económica e social.

Discussão válida se poderia empreender no sentido de avaliar até onde a própria Constituição tem sido cumprida. O facto é que no período imediato à sua entrada em vigor veio a assistir-se a actividade significativa que, à medida que o tempo decorre, se afigura ter sido efectivamente intensa, até porque de então para cá perdeu em fulgor e se foi finando. Foi então que teve lugar a primeira e única tentativa consistente de planeamento (o Plano de Médio Prazo 1977-80), assim como foi então que teve lugar a discussão mais arrumada da delimitação das regiões. A execução do projecto político que uma Constituição sempre é, foi encontrando em questões laterais os fundamentos candidamente aceites para o seu sucessivo adiamento, para que a bandeira da *revisão* passou a ser despudoradamente arvorada. As mudanças de governo viriam a tornar inevitável tal adiamento. Salvou-se na circunstância, em fase de instabilidade governamental e talvez por isso, o instrumento mais potente da descentralização e da partilha de poder do post-25 de Abril: a Lei das Finanças Locais.

3. A LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

Até que ponto terá a instabilidade governamental permitido a aprovação da Lei 1/79 de 2 de Janeiro de 1979?

A interrogação não é despicienda, porque de verdadeira partilha do poder trata essa Lei, e partilha com base no instrumento mais sensível, mais efectivo, mais eficaz, que são os meios financeiros; e porque os anos imediatos — todos os anos — viriam a revelar incumprimento da Lei por parte do Governo Central, com argumentos mais ou menos pesados. A vida política, de resto, tem vindo a evidenciar, mais frequentemente do que o desejável, a acomodação dos partidos a posições contraditórias e mesmo incoerentes, consoante deixam o Governo e passam à Oposição, ou fazem o percurso inverso. E, no entanto, a Lei das Finanças Locais «passou» na Assembleia da República. Simplesmente, «passou» quando «todos» os partidos eram Oposição, isto é, quando o Governo não era de iniciativa partidária mas antes de iniciativa presidencial.

Questão irrelevante ou não, o que verdadeiramente importa é que a Lei exista e as suas posteriores formulações se a afectaram não foi na essência, mas sobretudo no volume dos meios transferíveis para o Poder Local. Com esta Lei há uma verdadeira, uma real institucionalização do Poder Local; porque se é certo que

as finanças, os meios financeiros não são tudo, a verdade é que são muito e são essenciais. Terão faltado instrumentos de gestão complementares que permitissem aos Municípios uma utilização mais eficiente dos meios financeiros disponíveis — e, na área institucional, o atraso na definição das atribuições e competências, como, no campo técnico, o nada se ter feito para dotar os Municípios de recursos humanos qualificados, são simples exemplos. Mas a partilha do poder aconteceu e só há razão para admitir a irreversibilidade do processo.

Por outro lado, se é certo que muitas Câmaras Municipais dada a indefinição dos níveis de competências e a carência excessiva de meios humanos tecnicamente qualificados se viram forçados a fazer demonstrações de gestão nem sempre as mais válidas, particularmente em período de crise económica e financeira, não menos certo é que o país conheceu, a partir da aplicação daquela Lei, o maior e o mais indesmentível impulso sócio-económico, disperso espacialmente, com impactos verdadeiramente positivos nas condições de vida das populações.

A Lei 1/79 é efectivamente um marco fundamental no processo de desenvolvimento das terras portuguesas.

4. A CONSTITUIÇÃO «REVISTA»

Para alguns partidos políticos a revisão da Constituição passou a aparecer invocada como condição fundamental para a dinamização da vida nacional. Mas a Constituição «revista» em nada viria a modificar, como era previsível, o projecto político português tal como fora enunciado em 1976, como projecto político que no longo prazo visa o desenvolvimento, desenvolvimento que passa pela organização espacial da sociedade com vista à satisfação das necessidades básicas da população.

Com efeito, que partido político se atreveria a pôr em causa, em 1982, em Portugal, princípios como os do acesso de todos, onde quer que vivam, aos equipamentos que hão-de satisfazer as suas necessidades básicas de alimentação, educação, saúde? e a disponibilidade de habitação condigna? e o emprego?

Na Constituição da República de 1982 continuaram portanto definidos da mesma forma que antes os objectivos de desenvolvimento; continuou expressa a estratégia; continuaram evidenciadas as políticas. O crescimento é apenas

instrumental. O plano mantém-se, como meio de regulação da vida económica. A dimensão espacial continua incrustada no projecto político. A descentralização (e a desconcentração) é objectivo intermédio, instrumento portanto, ao serviço de objectivos de longo prazo.

Mas o período que se seguiu à aprovação viria a ser bastante menos activo e sem fulgor do que o seu homólogo da Constituição anterior. Em 1976 sempre se projectou um Plano de Médio Prazo, embora sem aprovação final; em 1982 nem isso. Em 1976 sempre se lançaram os trabalhos preparatórios da delimitação de regiões; em 1982 não se lhes pegou. Com as eleições autárquicas de 1980 e nas suas vésperas sempre se lançou, deficientemente ou não, um processo de discussão da regionalização; depois, nada aconteceu, e as «vésperas» das próximas «autárquicas» já são bastante curtas.

Perda de fulgor, perda de dinamismo, perda de convicção, adiamento... A juntar a esses males graves, sintomas de abulia da governação e a abulia das gentes que se arriscam a acomodar-se amorfamente a um conformismo fatalista. E, simultaneamente, numa acção de diversão de consequências imprevisíveis para o processo de desenvolvimento português, deixam os responsáveis de falar do projecto político na sua dimensão interna, que deviam privilegiar, e instalam-se a falar apenas do relacionamento externo, talvez porque dos insucessos em relação a este sempre se poderão culpar, pelo menos em parte, *outros*. E é assim, num quadro em que a política interna sai adiada, que tudo aparece submetido à decisão que alguns tomaram de considerar prioritária a adesão à CEE.

A regionalização no post-25 de Abril vai ficando cada vez mais distante.

5. QUE POLÍTICA?

Paradoxalmente, dispõe-se hoje como nunca se dispôs no passado, de linhas orientadoras da política regional. Elas constam de uma Resolução do Conselho de Ministros de Março de 1984 sobre que se pode deixar recair, no entanto, certa carga de insatisfação.

A insatisfação tem algum apoio, por um lado, no sentimento de que o Governo terá ficado por uma manifestação de intenções; por outro, numa certa falta de «genuinidade» e na convicção de que, ditada «de cima» como o foi, sem

qualquer tentativa de discussão, de envolvimento e de mobilização das populações, alguns riscos de viabilização correria sempre, por mais bem concebida.

Mais preocupante, contudo, é que ela apareça determinada tanto ou mais pela política externa do que pela problemática interna. O acesso ao FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional da C.E.E.) surge com frequência, mais ou menos veladamente, como a determinante da concepção das orientações de política; as preocupações em atenuar os impactos negativos das políticas comunitárias são expressas nas mesmas «orientações» como estando também na base das suas preocupações; a própria filosofia da política, assente na «selectividade radical» sectorial e regional — que não se conhece que tenha sido avaliada comparativamente com outras filosofias alternativas e, sobretudo, de que não se conhece o apoio em prioridades fundamentadas —, embora possa facilmente justificar-se não deixa de ter o sabor das orientações de base da C.E.E., que não são de hoje mas têm sobre si vários anos já. Depois, e acima de tudo, trata-se de orientações de política regional *sem regionalização*.

Deste modo, seria discutível falar-se hoje de *ausência* de política regional, se bem que seja sempre dificilmente concebível uma política regional *sem regiões*. Mas é sem dúvida totalmente legítimo interrogarmo-nos sobre a que projecto político servem estas orientações de política, e em que modelo de desenvolvimento são elas enquadráveis.